

Asignación de Recursos a las Fuerzas Armadas en Chile: Un Proceso Subóptimo.¹

Guillermo Pattillo Álvarez
gpattill@usach.cl

Académico Universidad de Santiago de Chile,
Master of Philosophy en Economía Monetaria,
Universidad de Glasgow, Escocia.
Áreas de interés, Economía Monetaria, Proyecciones
Macroeconómicas de Corto Plazo, Economía
Institucional, Economía de la Defensa.



Resumen

El proceso de asignación de recursos a las fuerzas armadas en Chile es subóptimo, tanto por las rigideces que se le han introducido gradualmente como por la aproximación analítica que lo ha caracterizado por décadas. Esto significa que existen espacios para aumentar la eficiencia de esa asignación y el producto generado con tales recursos. En este artículo se describen las características fundamentales del proceso decisional que conduce a una determinada asignación de fondos para las fuerzas armadas y la línea básica que debiese seguir su modernización.

Introducción

Desde el fin del gobierno militar en 1990² se ha discutido en Chile respecto de las formas que asume la asignación de recursos a las fuerzas armadas y las opciones que existirían para hacer de este un proceso eficiente que conduzca, por lo tanto, al máximo rendimiento de los recursos destinados a la defensa de la Nación. Un uso eficiente de tales recursos debe permitir obtener el máximo producto posible al costo mínimo factible para la sociedad. El presente artículo se concentra en la revisión de esos procesos de asignación. Para ello, y después de esta breve introduc-

ción en que se sitúa el tema en sus aspectos generales; la segunda sección de este artículo revisa el proceso presupuestario que anualmente ejecuta el sector; la tercera analiza la forma que adopta la asignación de recursos originados en la ley reservada; la cuarta revisa el sentido esencial de las modernizaciones pendientes y, por último, la quinta sección está dedicada a sintetizar las conclusiones.

Las fuerzas armadas en Chile tienen dos fuentes de financiamiento principales: el aporte fiscal incluido en la ley de presupuesto anual del sector público y los recursos que provienen de una ley secreta que grava las exportacio-

¹ Este artículo es una versión resumida y modificada de "Características Institucionales y Asignación de Recursos a las Fuerzas Armadas en Chile", publicado en Franz Kernic y Tomás Chuaqui (eds.), Seguridad y Cooperación: Aspectos de la seguridad y las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, Viena, marzo de 2006. Agradezco los comentarios de dos árbitros anónimos; evidentemente la responsabilidad por lo que aquí se plantea es sólo del autor.

² El gobierno militar se extendió entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990.

nes de cobre y sus subproductos, que realiza la Corporación del Cobre de Chile (Codelco)³ y que es conocida como la Ley del Cobre. Estas dos representan del orden del 85% del total de recursos financieros recibidos por las fuerzas armadas. El resto del ingreso tiene diversos orígenes, siendo el más relevante los ingresos de operación de reparticiones que venden servicios a la comunidad⁴.

A diferencia de lo que es la práctica habitual en las finanzas públicas, de estas dos fuentes de recursos, una de ellas, la Ley del Cobre, tiene un uso predeterminado en la misma ley⁵. Mientras los fondos aportados por el fisco, cada año en la ley de presupuesto, se destinan a financiar los gastos de operación; es decir, sueldos, bienes de consumo y servicios necesarios para mantener las fuerzas en un determinado estado de alistamiento; la Ley del Cobre solamente puede dedicarse a la adquisición de sistemas de ar-

mas e insumos asociados. La otra diferencia fundamental entre ambas fuentes de fondos es que el monto y el destino de los primeros son aprobados por el Congreso en el proceso de discusión anual del presupuesto del sector público, proceso que se describe más adelante, y son ellos parte de la contabilidad pública de la Nación; mientras los recursos que entrega el impuesto a las ventas al exterior de Codelco, a diferencia de los anteriores, van automáticamente a las fuerzas armadas; su utilización no requiere sanción del Congreso y su registro se realiza en una contabilidad paralela, reservada, que no es consolidada con el resto de la información financiera del Estado.

Medidos respecto del Producto Interno Bruto (PIB) los recursos públicos asignados a la defensa (la suma del aporte fiscal y la Ley del Cobre, pero excluido el aporte fiscal a la previsión militar) muestran una tendencia decli-

³ La Corporación del Cobre es una empresa de propiedad del Estado, encabezada por un Directorio con siete integrantes, el cual es presidido por el Ministro de Minería y que integran también el Ministro de Hacienda, tres representantes designados por el Presidente de la República y dos directores representantes de los trabajadores y supervisores.

El contexto en que operaba la industria de explotación de cobre en Chile cambió radicalmente en julio de 1971 cuando el Congreso aprobó por unanimidad el proyecto sobre Nacionalización de la Gran Minería del Cobre, promulgado en la ley N° 17.450. Para concretar este proceso de nacionalización fue necesario modificar el artículo 10 de la Constitución Política de Chile, al cual se le agregó una disposición transitoria en la cual se planteaba que "por exigirlo el interés nacional y en ejercicio del derecho soberano e inalienable del Estado de disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, se nacionalizan y declaran por tanto incorporadas al pleno y exclusivo dominio de la Nación las empresas extranjeras que constituyen la gran minería del cobre...".

Los bienes y las instalaciones de las empresas pasaron a ser propiedad del Estado de Chile, que creó sociedades colectivas para hacerse cargo de las operaciones, coordinadas por la Corporación del Cobre de aquel entonces. La nueva normativa facultó al Gobierno chileno para que dispusiera sobre la organización, explotación y administración de las empresas nacionalizadas. Como resultado de estas atribuciones fueron dictados los decretos ley 1.349 y 1.350 publicados en 1 de abril de 1976, que formalizaron la creación de una empresa minera, la Corporación Nacional del Cobre de Chile, Codelco (véase, http://www.codelco.com/la_corporacion/fr_historia.html).

⁴ Un ejemplo de ellas es el Instituto Geográfico Militar, o el Instituto Hidrográfico de la Armada.

⁵ En Chile, la Constitución Política define en su Art. 20, inciso tercero, que: "Los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado." Pero agrega a continuación: "Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales, para el financiamiento de obras de desarrollo."

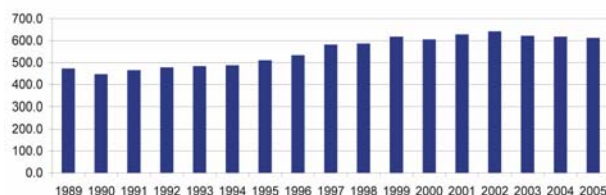
nante desde mediados de los años 80. Así, de casi 3% del PIB en 1989, los fondos para la defensa se han reducido a alrededor de 1,7% en 2005⁶.

% Figura n°1: Aporte Total a las Fuerzas Armadas (% del PIB)



Lo que el gráfico anterior indica es que el esfuerzo nacional en defensa, medido por la fracción del producto que se dedica a ese fin, ha disminuido persistentemente desde mediados de la década de los 70, pero no puede derivarse de eso que el nivel real del gasto de las fuerzas armadas haya también disminuido en estos años. De hecho, la situación es exactamente la contraria, el aporte fiscal al presupuesto de las fuerzas armadas, medido en moneda de 2005, creció 29,6% real entre fines de 1989 y 2005, y 41,4% si se toma el gasto presupuestado para 2006.

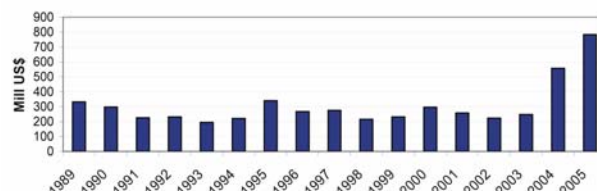
Figura n°2: Aporte Fiscal a las Fuerzas Armadas 1989-2005 (cifras en miles de millones de pesos de 2005)



Asimismo, los ingresos derivados de la Ley del Cobre, cuya variabilidad de corto plazo deriva, básicamente, de las fluctuaciones del precio internacional de ese mineral, han crecido significativamente en los últimos años. Una parte de la explicación, como se aprecia con nitidez del gráfico siguiente, es que el precio nominal del cobre ha aumentado fuertemente desde 2004⁷.

Así, de un ingreso medio entre 1990 y 2003 de 251 millones de dólares, el ingreso que produjo la ley del cobre a las fuerzas armadas en 2004 poco más que dobló ese valor y el de 2005 superó en más de 40% a este último.

Figura n°3: Ingresos por Ley del Cobre 1989-2005 (cifras en millones de dólares de cada año)



Fuente: Banco Central de Chile

Actualmente, el ingreso obtenido vía la Ley del Cobre no es, sin embargo, necesariamente gastado en el año en que se produce y no existe información directa del gasto. Más aún, en los últimos años el gasto de estos recursos se ha adecuado a la regla fiscal que impera en el país por lo que, independiente de las disponibilidades de caja que puedan tener las fuerzas armadas, el Ministerio de Hacienda solamente autoriza un nivel de gasto anual que resulta del análisis conjunto de gastos presupuestarios y extrapresupuestarios del Fisco y que debe ser compatible con la meta de superávit estructural del sector público implementada a partir de 2001.

El Ciclo Presupuestario y la Asignación Interinstitucional

Las características que asume el proceso de generación del presupuesto del sector público chileno derivan de dos cuerpos legales principales: la Constitución Política y el Decreto Ley de Administración Financiera del Estado⁸.

La Constitución determina dos requisitos centrales del proceso presupuestario que es relevante destacar aquí. Por una parte, establece que es facultad exclusiva del Presidente de la República elaborar y presentar al Congreso aquellos proyectos de ley que afecten las finanzas públi-

⁶ Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

⁷ En diciembre de 2004 el precio del cobre había subido 43% respecto de diciembre del año anterior, 46% en 2005 y 46% en 2006.

⁸ Decreto Ley N° 1.263, promulgado el 21 de noviembre de 1975.

cas; por otra, especifica que existirá una ley orgánica⁹ para definir, sobre una base común, la administración del Estado. Esta es la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado¹⁰, la cual define los principios generales y las características de organización de las reparticiones públicas. Asimismo, establece que a las fuerzas armadas sólo les serán aplicables los principios generales de administración del Estado (contenidos en el Título I de la ley), pero que en lo relativo a su organización, funcionamiento y carrera funcionaria se regirán de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y en su propia ley orgánica¹¹.

Por su parte, el Decreto Ley de Administración Financiera del Estado define el ámbito del sistema de administración financiera de éste, el cual "comprende el conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos y su aplicación a la concreción de los logros de los objetivos del Estado. La administración financiera incluye, fundamentalmente, los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos" (Art. 1). Define, asimismo que "el sistema presupuestario estará constituido por un programa financiero de mediano plazo y por presupuestos anuales debidamente coordinados entre sí" (Art. 5).

Por último, la Constitución (Art. 67) especifica que el Congreso no podrá modificar la estimación de ingresos que realice el Ejecutivo y solamente estará habilitado para

reducir gastos, pero en tanto ellos no estén predeterminados en leyes de carácter permanente.

Estos dos cuerpos legales dan el marco dentro del cual se inserta la tercera ley clave al proceso presupuestario de las fuerzas armadas: su Ley Orgánica Constitucional (LOC)¹². La LOC de las fuerzas armadas estableció, entre otras cosas, que la asignación en moneda nacional a estas instituciones incluida en el presupuesto nacional debía ser, como mínimo, la recibida por estas instituciones en 1989, reajustada por la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Se exceptuaron de esta regla la asignación para gastos en personal, que seguiría los procesos de reajuste del resto del sector público, o los que la autoridad adicionalmente pudiese otorgar a los institutos armados y los aportes fiscales en dólares, considerados en el presupuesto, para los que no se fijó ningún mecanismo de reajustabilidad automática, pero cuyo monto nominal mínimo debía también corresponder al de 1989¹³.

El ciclo del presupuesto fiscal se inicia en abril del año anterior a la vigencia del presupuesto y concluye alrededor de siete meses después, con la aprobación de la Ley de Presupuesto en el Congreso, a finales de noviembre, y su promulgación por el Presidente de la República el primer día hábil de diciembre. En el ámbito de los presupuestos de las fuerzas armadas, las opciones efectivas del Congreso, dada la existencia de la citada Ley Orgánica Constitucional, que fija un piso a una parte del aporte fiscal que

⁹ De acuerdo a lo establecido por la Constitución Política de Chile, tienen carácter de leyes orgánicas constitucionales, las que requieren para su aprobación, modificación o derogación, la participación en la votación de éstas de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio. Para su promulgación, y posterior validez estas normas deben contar, además, con un control de constitucionalidad, ejercido por el Tribunal Constitucional.

¹⁰ Ley N° 18.575, promulgada el 13 de diciembre de 2000.

¹¹ Ley N° 18.575, Título II, Artículo 21, inciso segundo.

¹² La Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas lleva el N° 18.948 y fue promulgada el 22 de febrero de 1990 y publicada en el Diario Oficial el 27 del mismo mes.

¹³ Ley N° 18.948, Artículo 96(99).- "Sin perjuicio de los recursos que correspondan para gastos en personal, los que se reajustarán periódicamente conforme a las normas que regulan estas materias, la Ley de Presupuestos deberá asignar como mínimo para los demás gastos de las Fuerzas Armadas, un aporte en moneda nacional y extranjera no inferior al asignado en la Ley de Presupuestos aprobada y ejecutada para el año 1989, corregido el aporte en moneda nacional por el factor que resulte de dividir el valor del índice promedio de precios al consumidor del año en que rija la Ley de Presupuestos y el promedio del año 1989." Asimismo extiende esta noción de reajustabilidad a los gastos reservados al sostener en su Artículo 98(101).- "Los gastos reservados, cuyos montos serán fijados anualmente, no podrán ser inferiores a los decretados inicialmente para tal efecto en el año 1989, actualizados los gastos en moneda nacional por el factor que resulte de dividir el valor del índice promedio de precios al consumidor del año en que rija la Ley de Presupuestos y el promedio del año 1989. Dichos gastos serán fijados para cada Institución de las Fuerzas Armadas por decreto supremo expedido a través del Ministerio de Defensa Nacional y suscrito, además, por el Ministro de Hacienda, y tendrán la sola obligación de rendir cuenta en forma global y reservada, mediante Certificados de Buena Inversión".

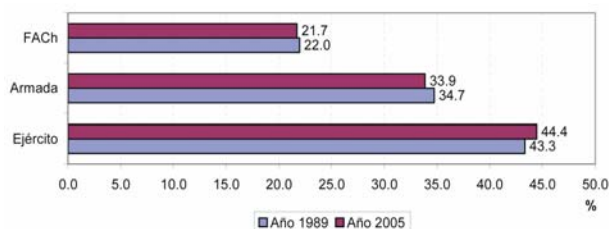
el Estado debe hacer a estas instituciones, son consecuentemente más limitadas que las que tiene para el resto de la administración pública.

Así, el análisis que el Parlamento haría, del presupuesto solicitado por el Ejecutivo para las fuerzas armadas, quedaría circunscrito a aquellos aumentos por arriba de los que automáticamente asigna la ley. Sin embargo, y como vimos al revisar las cifras de aporte fiscal a las fuerzas armadas, desde 1990 ha habido un aumento del nivel real de ese aporte, por lo que el piso establecido en la LOC no ha sido una restricción particularmente activa, por lo menos en términos medios. En cualquier caso, este proceso de aprobación legislativa parece estar más marcado por la formalidad que por la profundidad del estudio de los fines que se pretende obtener con determinada asignación de recursos. Conspira contra la posibilidad de llevar a cabo ese análisis, entre otras cosas, el hecho que no se ha desarrollado en Chile una tradición de equipos asesores de los legisladores y de las comisiones técnicas del Parlamento, que permitiesen aumentar el grado de involucramiento del Congreso en las materias militares¹⁴.

La forma que adopta la división del presupuesto global de defensa entre las instituciones es clave para apreciar la extensión de la suboptimalidad inserta en el proceso vigente. Desde hace ya mucho tiempo la fracción del presupuesto total, que va a cada una de las fuerzas armadas, sigue un criterio histórico: cada una recibe para el año fiscal siguiente una asignación que corresponde muy de cerca al de la fracción que tuvo el año actual¹⁵. La base del presupuesto de un período es, por lo tanto, el presupuesto del año anterior. En esencia esto implica una gran inercia del presupuesto de cada institución y una extraordinaria rigidez de la estructura de la defensa nacional. De hecho, el último cambio estructural ocurrió en los años inmediatamente posteriores a 1973, cuando el Ejército pasó a tener la fracción más alta del presupuesto fiscal, situación en que antes estaba la Armada. El gráfico que sigue ilustra

este punto tomando dos años: 1989 y 2005. Como se ve, la variación que ha existido en 16 años en la fracción del presupuesto que recibe cada institución es prácticamente irrelevante.

Figura nº4: Participación en el Presupuesto



Lo descrito en los párrafos precedentes resalta dos características del proceso en que se define el presupuesto de cada fuerza armada: (i) una virtual desconexión entre los objetivos que debemos suponer las autoridades superiores del Estado han definido para la defensa, y los medios que se otorgan para satisfacerlos; es decir, entre la planificación militar y los recursos asignados, se supone, para cumplirla, y (ii) lo que podríamos denominar como individualismo institucional, que no es otra cosa que la prevalescencia de la mirada institucional por sobre la del sistema de defensa nacional. Ambas están explicadas, al final, en los incentivos que genera el proceso decisional vigente, los que a su vez son el resultado de una estructura institucional que no promueve una visión sistémica de la defensa.

La desconexión entre los objetivos que se persiguirían y los medios que se otorgan, que se origina en el carácter inercial del presupuesto que cada institución recibe, implica que el producto generado con esos recursos es, lo más probable, subóptimo, por cuanto recursos y planificación de defensa no están efectivamente conectados. El individualismo institucional, por su parte, conduce, entre otras cosas, a la duplicación innecesaria de esfuerzos en diversos ámbitos del quehacer de las fuerzas armadas. Es por esta razón que existe hoy un creciente consenso en

¹⁴ En enero de 2007, por primera vez, el Congreso ha llamado a concurso para analistas temáticos en diversas áreas de su quehacer; defensa es una de ellas.

¹⁵ En general, la asignación de recursos en el presupuesto fiscal se realiza, básicamente, por un sistema denominado "incremental", en el sentido que se analiza y discute solamente respecto de los fondos adicionales que cada año pueda considerar ese presupuesto.

las fuerzas y en el ministerio, que es posible y conveniente explorar opciones de realización conjunta de algunas tareas, entre las que se destaca el abastecimiento de algunos bienes y la formación en ciertas especialidades, por citar algunas.

Si bien este último es un espacio importante para conseguir aumentos en la eficiencia con que se utilizan los recursos en las fuerzas armadas, el solo avance en ese sentido no resuelve los desafíos más significativos que hoy enfrenta la asignación de recursos a la defensa nacional, y que se pueden sintetizar en la necesidad de generar verdaderamente un sistema de defensa; es decir, un todo integrado donde los recursos se asignan y utilizan en función a una mirada global a las tareas que la defensa nacional debe satisfacer.

La Ley Reservada del Cobre

Durante parte significativa del siglo XX el financiamiento de las adquisiciones de sistemas de armas en Chile estuvo sujeto a la obtención de recursos especiales; es decir, extra-presupuestarios, mediante leyes dictadas con ese único fin. El primer antecedente directo a la actual ley del cobre fue la "Ley de los Cruceros" de 1938,

establecida en respuesta al plan de equipamiento de la armada argentina del año anterior¹⁶.

El segundo precedente, y al mismo tiempo el más significativo, fue la ley N° 7.144 de enero de 1942 que creó el Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA)¹⁷. Con la aparición de este organismo se institucionaliza la exclusión del Congreso del proceso de toma de decisiones en el ámbito de la compra de equipamiento bélico de las fuerzas armadas. Este cuerpo legal dio origen, también, a dos fuentes adicionales de recursos para estas instituciones: en moneda nacional sobre la base de un impuesto adicional al tabaco y al vino, y otro a los "beneficios excesivos" de la industria y el comercio; y en dólares, por los ingresos obtenidos por el fisco producto de un sistema de tipo de cambio múltiple que en aquellos años afectaba a la obligatoria venta de divisas de la gran minería del cobre al Banco Central. Dado que este sistema de tipo de cambio múltiple terminó con la ley N° 11.828 sobre "Nuevo Trato del Cobre" de 1955, los fondos en divisas se acabaron¹⁸.

En este entorno, y de alguna manera influido por un incidente con Argentina por el islote Snipe en el Canal Beagle, el Congreso aprueba en noviembre de 1958 la ley

¹⁶ Ley N° 6.152 cuyo texto definitivo se publica el 7 de enero de 1938, y que dispone que una fracción del ingreso obtenido del arriendo por parte del fisco de estancias en la Patagonia fuese asignado "a la adquisición de material de guerra y a satisfacer las necesidades más urgentes del Ejército, la Armada y la Aviación, en conformidad al plan que al efecto apruebe el Presidente de la República." (art. 34, inciso 3°).

¹⁷ El CONSUDENA es un organismo asesor del Ministro de Defensa y lo integran el Ministro de Defensa Nacional, que lo preside; los ministros de Relaciones Exteriores y de Hacienda, los Comandantes en Jefe del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, los Jefes de los Estados Mayores de las tres instituciones y los Subsecretarios de Guerra, Marina y Aviación. Entre las funciones más importantes que la ley dio al Consejo se cuentan las tres siguientes: estudiar y establecer las necesidades de las Fuerzas Armadas y proponer las adquisiciones e innovaciones necesarias para satisfacerlas; autorizar las adquisiciones e inversiones referidas, y fiscalizar el cumplimiento de los planes de adquisiciones y de inversión que se haya resuelto ejecutar.

¹⁸ A comienzos del siglo XX grandes empresas internacionales, dotadas de avances tecnológicos que permitían la recuperación de cobre aún cuando estuviera presente en bajas concentraciones, comenzaron a interesarse en los yacimientos chilenos de ese mineral. En 1904 fue iniciada la explotación de El Teniente por la Braden Copper Co., que luego fue traspasada a la administración de la Kenecott Corporation, también estadounidense. La Chile Exploration Company, propiedad de la familia Guggenheim de Nueva York, inició en 1910 la explotación de Chuquibambilla. La explotación de estos dos yacimientos emblemáticos demostró la viabilidad económica de los yacimientos de minerales sulfurados de baja ley. En 1923 la Chile Exploration Company fue vendida a la Anaconda Copper Company, empresa estadounidense que administró, además, la Andes Copper Company, a cargo de la explotación del yacimiento de El Salvador.

Otras empresas extranjeras también realizaron actividades de exploración y explotación en Chile durante gran parte del siglo XX. No obstante, el Estado chileno recibía pocos beneficios de la minería de cobre hasta que, en 1951, la firma del Convenio de Washington, le permitió disponer de 20% de la producción cuprífera. En 1955 los parlamentarios chilenos comenzaron a legislar respecto de la producción de cobre y, específicamente, sobre los impuestos que afectaban a esta actividad; se buscó así garantizar un ingreso mínimo al Estado. (Véase http://www.codelco.com/la_corporacion/fr_historia.html).

reservada N° 13.196 que gravó con un impuesto de 15%¹⁹ las utilidades de las empresas que constituían la gran minería del cobre, entregando esos fondos al CONSUDENA para el financiamiento exclusivo de adquisiciones de equipos bélicos. No existe actualmente información pública respecto de cómo funcionó la ley reservada en sus primeros años pero, de las cifras presentadas en el primer trabajo publicado en Chile con información detallada por institución²⁰, es posible deducir que no existía un procedimiento de repartición de los fondos preestablecido en la ley. Aparentemente, desde 1965 comienza a darse una distribución por tercios más como una solución de compromiso que por alguna otra razón.

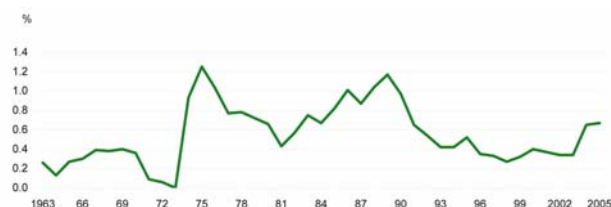
A fines de 1973 el gobierno militar iniciado en septiembre de ese año modificó significativamente la ley N° 13.196. Los cambios más relevantes, y hoy mejor conocidos, fueron el cambio de la tasa del impuesto a 10%; la ampliación de su base a los ingresos totales por exportaciones de Codelco; el establecimiento de un ingreso mínimo global a las fuerzas armadas de US\$ 90 millones anuales y la división explícita de los recursos en partes iguales entre las tres instituciones. Si el impuesto no lograba reunir el mínimo establecido de US\$ 90 millones, el fisco debía completar la diferencia²¹.

Evidentemente, las modificaciones introducidas a la ley reservada incrementaron notablemente el monto de recursos que las instituciones recibieron para equipamiento. Así, mientras en el lapso 1963-1972 (primer período para el que existe información) el ingreso promedio anual de las fuerzas armadas por ley del cobre llegó a representar 0,32% del PIB, en el período 1974-1985 ese ingreso medio alcanzó a 0,78% del PIB.

El otro efecto importante del cambio de la ley en 1973 fue establecer explícitamente que los fondos serían de "propiedad" de cada institución, con lo cual los incentivos para avanzar explícita y decididamente hacia una toma de decisiones, que enfatizara la característica conjunta del accionar de las fuerzas armadas, se redujeron significativamente, tanto en el ámbito de la adquisición de sistemas de armas como en aquél más amplio del análisis de los recursos que la sociedad destina a esas instituciones.

Entre 1973 y 1985 la Ley del Cobre operó sobre las bases indicadas, pero ese año la Junta de Gobierno²² aprobó una nueva modificación de esta ley (ley N° 18.445). Los cambios más relevantes, de aquellos que han ido siendo conocidos por la opinión pública con el paso de los años y que aparecen publicados en el trabajo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) sobre medición de los gastos militares de Argentina y Chile²³, fueron el aumento del ingreso mínimo garantizado a US\$ 180 millones anuales, la indexación de ese mínimo al Índice de Precios al por Mayor de los Estados Unidos, y la inclusión de los subproductos del cobre en la base del impuesto.

Figura n°5: Participación en el Presupuesto



¹⁹ No existe certeza respecto de ese porcentaje y es imposible verificar su validez, debido al carácter reservado de la ley.

²⁰ Villar, Carlos: Gasto Militar, Tema de Reflexión, Memorial del Ejército, julio de 1992.

²¹ Al final de cada año la Dipres, sobre la base de la información proporcionada por la Tesorería General de la República, compara los ingresos efectivos con el piso definido en la ley. Si los ingresos efectivos son menores, la diferencia se entrega con cargo a un ítem del subtítulo "Transferencias de Capital" del programa 50/01/03, Operaciones Complementarias del Tesoro Público. Para realizar el traspaso a las fuerzas armadas se crea una asignación especial en el ítem "Aportes a Otras Entidades Públicas" que se denomina "Diferencias Ley 13.196". En todo esto no tiene participación alguna el Congreso.

²² Durante el gobierno militar el Poder Legislativo fue ejercido por una Junta Militar, que estaba integrada por el Vice-Comandante en Jefe del Ejército (ya que el Comandante en Jefe era, al mismo tiempo, el Presidente de la República), y los Comandantes en Jefe de la Armada y la Fuerza Aérea y el Director General de Carabineros.

²³ CEPAL: Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa, Santiago, noviembre de 2001, página 27.

La existencia de la ley reservada ha tenido tanto aspectos positivos como negativos para la defensa nacional. Por una parte, y en un período especialmente complejo de la historia nacional contemporánea, aseguró un cierto nivel de recursos cuyo propósito específico era la inversión en sistemas de armas, en el mismo momento en que el estado del equipamiento de las fuerzas armadas resultaba claramente deficiente respecto a los desafíos previsibles y que más tarde hubo que enfrentar. No obstante, también ha existido un lado negativo. Al mantener fuera del análisis de las compras militares a las diferentes corrientes políticas, se incentivó su marginación de un tema complejo, pero fundamental para la estabilidad de largo plazo de la Nación.

Adicionalmente, y desde el punto de vista de la eficiencia en la asignación de recursos, al hacer depender los montos disponibles para invertir en sistemas de armas, de la evolución de la cantidad exportada y del precio internacional del cobre, se introdujo una brecha insalvable entre el proceso de equipamiento institucional y su base lógica: la estrategia nacional de mediano y largo plazo para enfrentar los desafíos y las oportunidades que derivan del entorno internacional. Es evidente que los precios de los sistemas de armas, a los que Chile tiene acceso no tienen ninguna relación significativa con el precio del cobre en los mercados internacionales, ni las necesidades de recursos en un período determinado, con éste o con las decisiones de producción de Codelco. Tampoco la dinámica tecnológica es semejante para todas las instituciones; la Armada y la Fuerza Aérea experimentan distintas tasas de variación tecnológica y de costos entre ellas y con el Ejército. Así, una restricción presupuestaria desconectada de los elementos que debiesen determinar el gasto que pretende financiar, y que otorga igual cantidad de fondos a cada institución armada, es lógicamente ineficiente. Independiente de las razones que hayan podido validar la existencia de la Ley del Cobre en el pasado, es nítido que ella no es funcional a las nuevas realidades que le corresponde enfrentar al país y a sus fuerzas armadas.

Dado que la ley estableció un real derecho de propiedad para cada fuerza armada sobre un tercio del ingreso total de la Ley del Cobre, la única interrogante válida que se puede plantear respecto al proceso de asignación es cómo se ha decidido respecto del uso de los fondos. Sin embargo, en este sentido sólo se pueden hacer conjeturas más o menos generales, ya que no existe información en fuentes públicas que permita hacer una apreciación precisa de él.

El uso de los fondos de la ley se autoriza vía un decreto supremo reservado que está exento de toma de razón y refrendación por parte de la Contraloría General de la República. Dado el requisito de un decreto supremo, la adquisición de un sistema de armas por parte de cualquiera de las instituciones debe contar con la aprobación de los Ministros de Defensa y Hacienda, y del Presidente de la República. La instancia de análisis y aprobación de una compra es el CONSUDENA, de acuerdo con la ley 7.144. Sin embargo, y aún cuando, como se dijo, no existe información pública respecto de cómo ha cumplido aquel sus misiones, la situación más probable, dado los incentivos creados en la ley, es que el Consejo haya sido, básicamente, una instancia de análisis contable y de viabilidad financiera de los proyectos, más que de revisión de su esencia, es decir respecto de su inserción en el sistema de defensa nacional.

En el caso del Ejército, que no existe ninguna razón para suponer que no sea semejante, en lo que aquí nos interesa, al de las otras instituciones, "el plan general de inversiones de los recursos asignados a la institución correspondientes a la ley reservada del cobre, lo decide el Comité Permanente de Adquisiciones del Ejército mediante un acta de dicho Comité, en donde quedan establecidos el servicio de la deuda institucional y las futuras adquisiciones conforme a los recursos disponibles y la planificación de la institución"²⁴. Así, a partir de las disposiciones de aquél Comité, es la Dirección de Logística la encargada de preparar la fundamentación de la inversión y el decreto supremo que autorizará el uso de los recursos; tal decreto

²⁴ Araya, Mauricio y Edna Seguel: El Sistema Presupuestario del Ejército de Chile, Estudios de Defensa, Documento de Trabajo N° 1, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, octubre de 2001, página 38 (<http://www.puc.cl/icp/webcp>)

es tramitado ante el CONSUDENA, el cual lo envía al Ministerio de Hacienda para su revisión y aprobación. Una vez que el decreto en cuestión es aprobado, la Tesorería del Ejército solicitará a la Tesorería General de la República la transferencia de fondos a las Misiones o Agregadurías Militares de Chile en Estados Unidos o Gran Bretaña.

En tal escenario es seguro que, si se trata de una compra mayor, tanto por volumen de recursos como por efecto político, y que requiere por ello algún nivel de negociación con el Ejecutivo, tal negociación se haya producido antes de que el proyecto sea enviado al CONSUDENA, quedando éste sólo para hacer el acto formal de aprobación. Si los equipos a adquirir son de relevancia menor, lo más probable es también que la institución interesada haya informado al Ministro de Defensa, durante la fase de estudio de factibilidad del proyecto, de sus intenciones y lleve al Consejo, por eso, con la venia de la autoridad del sector. En cualquier caso, lo que la evidencia circunstancial sugiere es que el CONSUDENA ha tenido, por lo menos hasta ahora, un rol más formal que de fondo en el proceso de decidir las adquisiciones de las fuerzas armadas. Los dos actores claves serían realmente la institución armada y el Ejecutivo (Ministro de Defensa, de Hacienda y Presidente de la República)²⁵.

En todo el proceso decisional no existe participación alguna del Congreso, por lo que no existe tampoco ningún involucramiento más amplio de la sociedad y sus representantes en el análisis y discusión de las adquisiciones de equipos militares, ni necesariamente recibe aquella información adecuada respecto de lo que se pretende con una adquisición determinada, de cuáles son sus costos y cuáles los aportes que hará a la seguridad nacional. Esta situación, que tiene sus bases en la decisión tomada hace décadas por la clase política de marginarse de los temas de defensa, no es la que provee con mayor probabilidad un equilibrio estable en el largo plazo. Ella implica, al menos

teóricamente, una ineficiencia en las decisiones del Estado y es, posiblemente, perjudicial para las fuerzas armadas y la defensa nacional al cortar uno de los necesarios nexos con la sociedad.

Las evidentes ineficiencias que tiene la Ley del Cobre, tanto de origen como de uso de fondos, ha generado diversas propuestas²⁶ pero, hasta hace poco, ninguna acción concreta. A lo largo de los años el consenso creció respecto a la necesidad de modificar al menos una de las ineficiencias de la ley: la división en tercios de los recursos obtenidos con ese impuesto. Dado que tal división está establecida explícitamente en la ley, su modificación implicaba cambiar la ley o usar interpretaciones más flexibles de ella. La autoridad eligió este segundo camino, para lo cual el Ministerio de Defensa consultó en 2002 a la Contraloría General de la República respecto a la posibilidad de utilizar estos recursos financiando proyectos por montos que, superando los límites de recursos de una institución en particular, se mantuviesen dentro de la restricción presupuestaria global. En diciembre de 2002 la Contraloría emitió un dictamen en que se avaló el uso de los fondos para el financiamiento de proyectos en cualquiera de las instituciones armadas. Esta interpretación podría implicar que, en los hechos, la división por tercios tendiese a desaparecer y la asignación de recursos pasase a depender cada vez más nítidamente de la planificación de defensa. Hasta ahora, sin embargo, el significado concreto de esa opción de flexibilización ha sido que los recursos que las fuerzas armadas debieron haber recibido por arriba del mínimo establecido en la ley, cifra no menor dado el alto precio del cobre de los últimos años, pasen a formar una "cuarta cuenta" controlada íntegramente por el Ministerio. Cada institución sigue recibiendo su tercio del mínimo legal.

Entre los requisitos que tiene la implementación de un cambio de esas magnitudes, está el de disponer de pro-

25 Doñas, Luis y Patricio Fuenzalida: Análisis de la Institucionalidad de la Defensa en Chile, artículo no publicado realizado como parte del curso de Economía de Defensa en el Magíster en Ciencia Política, mención Estudios de Defensa, de la Pontificia Universidad Católica de Chile, julio de 2000.

26 Véase, por ejemplo, Pattillo, Guillermo: La Asignación de Recursos a las Fuerzas Armadas en Chile: Situación Actual y Propuesta", Revista Centro de Estudios Públicos, N° 89, verano de 2003, y Pattillo, Guillermo y Miguel Navarro: La Asignación de Recursos para Equipamiento de las Fuerzas Armadas: Una Propuesta, Instituto Libertad, junio de 1996.

cesos decisionales y metodologías de evaluación de opciones que den una base objetiva y sólida a la asignación de fondos para inversión en la defensa nacional. El diseño de ambos fue encargado por el Ministro de Defensa en julio de 2005 a un equipo técnico que congregó a especialistas de las fuerzas armadas, de su gabinete y de otros organismos del sector público y universitario. Este equipo concluyó su cometido en diciembre de 2005 y sus recomendaciones se han plasmado en una separata del Libro de la Defensa Nacional. Se habría dado así el primer paso de una transformación mayor de la forma en que se asignan recursos en la fuerzas armadas de Chile²⁷.

Modernización Decisional

De lo sostenido en los párrafos precedentes resulta evidente que generar una asignación eficiente de recursos a las fuerzas armadas de Chile implica modificaciones mayores de la institucionalidad vigente, y de prácticas que llevan décadas en uso. Dado el espacio disponible en este artículo no se detallará un programa de modernización de los procesos decisionales, pero sí intentaremos definir su contenido esencial.

En términos generales, una asignación eficiente de recursos a las fuerzas armadas requiere, básicamente, que ella esté íntimamente conectada con los objetivos nacionales de seguridad y las misiones militares que de allí derivan. En otras palabras, debe tener una nítida correlación con lo que se pretende lograr con tales recursos. Si bien la decisión respecto de cuánto se destina a defensa implica evaluar el rendimiento que para la sociedad tiene asignar un peso más a ese sector versus todas las otras actividades del Estado y siendo, además, cierto que en esa definición pueden existir márgenes relevantes de discrepancia dependiendo de quién es el agente tomador de decisiones, tal definición no ocurre, o no debiese ocurrir en el vacío, sino

que es el resultado de un complejo proceso analítico en que se estudian los escenarios probables de largo plazo y las mejores formas de alcanzar los objetivos que el país se haya dado.

A partir de esas definiciones, se estructura el portafolio de capacidades flexibles a que deben dar origen las instituciones armadas del país. Los recursos que cada una reciba, por lo tanto, no pueden derivar de criterios rígidos de proporcionalidades obsoletas ni de equivocadas nociones de equidad, sino sólo de la contribución que cada una hace, dada la estrategia nacional previamente definida, al logro de los objetivos que el país tenga respecto de la defensa nacional. Así, dadas las misiones establecidas a las fuerzas armadas por el gobierno, es evidente que los recursos que se asignasen para cumplir con ellas no pueden tener pisos ni techos arbitrarios, sino debiesen emerger, en el nivel del fisco, del proceso de equilibrio que el presupuesto público debe buscar entre los recursos disponibles y la fuerza relativa de las demandas de la sociedad por los distintos bienes que con tales recursos se pueden generar²⁸. En el ámbito de la defensa nacional, la distribución entre las fuerzas armadas de los recursos que a ella se destinan, debiese obedecer a la contribución que cada fuerza hace al logro del objetivo conjunto o de defensa, del cual nacen, a su vez, los programas y proyectos específicos que cada institución debe implementar. Una asignación óptima entre las instituciones debiese igualar las contribuciones marginales por unidad de recurso entre ellas.

Lo anterior significa que no es válida una separación entre los fondos asignados a operación (hoy el presupuesto fiscal) de los destinados a inversión en equipamiento (la Ley del Cobre), ni debe la asignación a una institución depender de lo que fue su presupuesto en períodos anteriores (sus misiones pasadas), sino que el proceso completo de utilización de recursos en las fuerzas armadas implica

²⁷ La descripción de las principales características del nuevo sistema de evaluación de proyectos de defensa ha sido publicado como una separata del Libro de la Defensa (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, Sistema de Evaluación de Proyectos de Inversiones en Defensa, marzo de 2006). En el cronograma original que tenía el Ministerio de Defensa, el año 2006 iba a ser para la aplicación en marcha blanca del sistema diseñado; no obstante, el cambio de gobierno y de conducción ministerial de marzo de 2006 modificó ese cronograma y hasta junio de 2007 no se sabe que tal proceso de aplicación experimental se haya iniciado.

²⁸ Como se sabe, el traslado de esas demandas al proceso de toma de decisiones colectivas es mucho menos que perfecto, lo que implica que el resultado del proceso político puede alejarse significativamente del que determinan consideraciones de eficiencia.

la solución simultánea de un problema de optimización de largo plazo en el cual lo entregado a un actor particular, en un año fiscal cualquiera, depende de su inserción en un programa que tiene un horizonte largo operativizado, con planes de corto y mediano plazo. Así, el presupuesto institucional debiese considerar todas las fuentes y usos de recursos y derivar del rol que la institución en cuestión cumpla en la solución de los desafíos estratégicos que el gobierno haya definido.

La reforma que se propone debe permitir, entonces, una aproximación sistémica a la defensa nacional. Alcanzar ese objetivo obliga, sin embargo, a modificar en forma profunda la institucionalidad del sector: tanto se requiere de una orgánica que haga posible el liderazgo civil de la defensa como de cambios fundamentales en las técnicas de apoyo al proceso decisional que asigna recursos. En el primer ámbito es necesario un ministerio que haga posible el desarrollo de una burocracia técnica que sea una contraparte analítica válida frente a las fuerzas armadas²⁹. Por su parte, las técnicas de asignación de los recursos deben ser capaces de conectar la estrategia nacional de seguridad con los recursos, los cuales, a su vez, deben estar todos contenidos en un solo presupuesto que, aun cuando se aprueba anualmente, permita una mirada de mediano plazo que de estabilidad a las asignaciones financieras comprometidas³⁰.

Conclusiones

Lo descrito en este trabajo permite afirmar que el proceso de asignación de recursos a las fuerzas armadas de Chile tiene actualmente importantes ineficiencias. En la base de ellas está la rigidez que las leyes o la tradición han producido y que ha implicado una separación entre las definiciones estratégicas que deben generarse desde los más

altos niveles del Estado y los medios que se asignarían para satisfacerlas. Esa disociación significa, evidentemente, que el producto del sector es menor al que podría lograr.

El reconocimiento explícito de esta situación, por parte de las autoridades del Ministerio de Defensa y de las propias fuerzas armadas, ha dado origen a un proceso gradual de cambio que si bien apunta en la dirección correcta, tiene todavía un largo y complejo camino por delante.

Las tareas a desarrollar implican un cambio institucional mayor que sólo es viable con un importante liderazgo civil. Tanto se requiere de una nueva estructura orgánica como de procedimientos técnicos que hagan viable la conexión entre objetivos y recursos, hoy fuertemente cortada.

Bibliografías

Araya, Mauricio y Edna Seguel: El Sistema Presupuestario del Ejército, Estudios de Defensa, Documentos de Trabajo, N° 1, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, octubre de 2001, (<http://www.puc.cl/icp/webcp>).

Arellano, Julio y Gonzalo Polanco: Análisis de Estructura y Proceso de Toma de Decisiones de la Defensa Nacional de Chile, Estudios de Defensa, Documentos de Trabajo, N° 2, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, diciembre de 2001, (<http://www.puc.cl/icp/webcp>)

CEPAL: Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa, Santiago, noviembre de 2001.

29 El proyecto de ley de modernización del Ministerio de Defensa (Boletín 3394-02) ingresó a la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados durante el primer semestre de 2006. Fue devuelto al Ministerio de Defensa en septiembre de ese año para el análisis de las observaciones realizadas; hasta junio de 2007 el proyecto no se ha presentado nuevamente al Congreso para continuar su trámite legislativo.

30 Esas técnicas son hoy el estándar en el mundo desarrollado. Un ejemplo de lo que se quiere decir lo constituye el Sistema de Planificación, Programación, Presupuestación y Control diseñado y aplicado por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos.

Constitución Política de la República de Chile, 1980, 2005.

Corporación del Cobre de Chile, Codelco, Historia, en el sitio Web http://www.codelco.com/la_corporacion/fr_historia.html, 10 de enero de 2006.

Decreto Ley N° 1.263 de Administración Financiera del Estado, 1975.

DL N° 403 de 1925.

DFL N° 181 de 1960.

Doñas, Luis y Patricio Fuenzalida: Análisis de la Institucionalidad de la Defensa Nacional en Chile, mimeo, Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile, julio 2000.

Hitch, Charles: Development and Salient Features of the Programming System, en Samuel A. Tucker, A Modern Design for Defense Decision, A McNamara-Hitch-Enthoven Anthology, Industrial College of the Armed Forces, Washington DC, 1966.

Ley N° 6.152 de 1938.

Ley N° 7.144 de 1942.

Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (18.575, diciembre de 2000).

Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas (18.948, febrero de 1990).

Ministerio de Defensa Nacional: Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2° edición, mayo de 2003.

Pattillo, Guillermo: La Asignación de Recursos a las Fuerzas Armadas en Chile: Situación Actual y Propuesta", Revista Centro de Estudios Públicos, N° 89, verano de 2003.

El Presupuesto de Defensa en Chile: Procesos Decisionales y Propuesta de Indicadores de Evolución,

Security and Defense Studies Review, Vol. 1, n° 2, Washington, DC; Winter 2001.

Miguel Navarro: La Asignación de Recursos para Equipamiento de las Fuerzas Armadas: Una Propuesta, Instituto Libertad, junio de 1996.

Villar, Carlos: Gasto Militar: Tema de Reflexión, Memorial del Ejército, julio de 1992.